

“Realidad o Utopía” Ley de Ordenamiento Territorial.¹

“Reality or Utopia” Law of Territorial Management.

Dra. María Elina Gudiño²

Instituto CIFOT – Facultad de Filosofía y Letras – Universidad Nacional de Cuyo

Resumen

La lógica del mercado y al cambio de modelo de desarrollo en América Latina, en el intento de poder competir a nivel mundial, ha agudizado las disparidades y el deterioro ambiental. La presión que ejercen las grandes empresas y ciertos grupos con poder, el enquistamiento de una estructura administrativa que puja por mantener esquemas tradicionales ya perimidos y la falta de planificación impiden atender uno de los problemas claves que plantea la economía en el territorio, el de la concentración y los desequilibrios territoriales. Surge entonces el Ordenamiento Territorial como alternativa válida para atenuar estos procesos y dar respuesta a la sociedad. El caso que se presenta pone en el tapete muchos de estos temas que hoy preocupan y puede servir como experiencia transferible y aplicable a otras realidades que buscan consolidar un desarrollo local sustentable. El ante-proyecto de Ley de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo para la provincia de Mendoza, República Argentina, es un instrumento elaborado en el año 2006 por el sector académico-científico que desde una visión interdisciplinaria incorpora fundamentos técnicos y aportes de los actores sociales involucrados. La metodología aplicada permite consensuar por la sociedad en su conjunto los principios que sustentan la Ley, determinar la aplicación de ciertos instrumentos para efectivizar acciones en el territorio y definir una forma innovadora de hacer política, gestionar y planificar el uso del suelo. La propuesta considera al Ordenamiento Territorial como una política de Estado que debe propiciar condiciones de gobernabilidad. Sus principios y normas priorizan la equidad y el bienestar general por encima de los intereses particulares así como también el respeto de los valores y costumbres de la sociedad. Surge de un proceso participativo y sus principios y fines responden a los problemas actuales. Incorpora una serie de instrumentos debidamente jerarquizados conforme a las competencias jurisdiccionales y existencia de distintas escalas geográficas, como también, instrumentos jurídicos y prácticas administrativas innovadoras que permiten la resolución de conflictos territoriales. Identifica además recursos financieros para implementarla y prioriza el fortalecimiento de los mecanismos de control para un funcionamiento más ágil y eficaz de la gestión pública. Sin embargo existen riesgos vinculados a la voluntad política y el poder económico que pueden impedir que esta utopía se transforme en realidad. Solo la participación social es la que puede lograr vencer los intereses en juego y conseguir la aprobación de la Ley. Si esto se consigue se habrá dado un paso muy importante a ser imitado, sin lugar a dudas, en otros lugares de Argentina y América Latina.

Palabras claves: Ordenamiento Territorial / Normativa / Políticas Públicas/ Participación.

¹ Conferencia presentada en el “IV Seminario Internacional de Ordenamiento Territorial”, Encuentro internacional interdisciplinario. Organizado por el Instituto CIFOT, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Cuyo. Noviembre de 2007. Mendoza. Argentina.

Fecha de aprobación: 25/06/2008 – Fecha de publicación: 31/07/2008.

² Investigadora del CONICET, Directora del Instituto de Cartografía, Investigación y Formación para el Ordenamiento Territorial y de la Maestría en Ordenamiento del Territorio con orientación en Planificación Estratégica, Profesora Titular de Geografía Económica, Departamento de Geografía, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Cuyo.

“Realidad o Utopía” Ley de Ordenamiento Territorial.³

“Reality or Utopia” Law of Territorial Management.

Dra. María Elina Gudiño⁴

Instituto CIFOT – Facultad de Filosofía y Letras – Universidad Nacional de Cuyo

Abstract

The logic of the market and the changing pattern of development in Latin Americas, in an attempt to be able to compete globally, has exacerbated the disparities and environmental degradation. The pressure exerted by large companies and certain groups with power, enquistamiento of an administrative structure that bid to maintain traditional patterns and perimidos and lack of planning impede meet one of the key problems posed by the economy in the territory, the concentration and territorial imbalances. Surge then land use planning as a valid alternative to mitigate these processes and respond to society. The case shown in the table puts many of these issues that concern today and experience can serve as transferable and applicable to other realities that are seeking to consolidate a sustainable local development. The face-Bill spatial planning and land use for the province of Mendoza, Argentina, is an instrument developed in 2006 by academics-from a scientific vision that incorporates interdisciplinary technical foundations and contributions from social actors involved. The methodology allows consensus by society as a whole the principles underpinning the Act, determine the application of certain instruments to effectuate actions in the territory and define an innovative way of doing politics, manage and plan the land use. The proposal considers the spatial planning as a state policy that should promote conditions of governability. Its principles and norms prioritize equity and the general welfare over individual interests as well as respect for the values and mores of society. Surge of a participatory process and its principles and purposes respond to current problems. It incorporates a range of instruments properly classified under the jurisdiction and existence of different geographical scales, as well as legal instruments and innovative management practices that allow the resolution of territorial conflicts. Identifies further financial resources to implement and prioritizes strengthening control mechanisms for a more agile and efficient governance. But there are risks associated with the political and economic power that can prevent this utopia is transformed into reality. Only social participation is what can be done to overcome the interests involved and get the approval of Law. If this is achieved will be given a very important step to be followed, no doubt, elsewhere in Argentina and Latin Americas.

Keywords: Territorial Management / Regulations / Public Policy / Participation.

³ Conferencia presentada en el “IV Seminario Internacional de Ordenamiento Territorial”, Encuentro internacional interdisciplinario. Organizado por el Instituto CIFOT, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Cuyo. Noviembre de 2007. Mendoza. Argentina.

Fecha de aprobación: 25/06/2008 – Fecha de publicación: 31/07/2008.

⁴ Investigadora del CONICET, Directora del Instituto de Cartografía, Investigación y Formación para el Ordenamiento Territorial y de la Maestría en Ordenamiento del Territorio con orientación en Planificación Estratégica, Profesora Titular de Geografía Económica, Departamento de Geografía, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Cuyo.

Realidad o Utopía Ley de Ordenamiento Territorial

Quienes han participado en los seminarios sobre ORDENAMIENTO TERRITORIAL organizado por el Instituto de Cartografía, Investigación y Formación para el Ordenamiento Territorial (CIFOT) desde el año 2000 recordarán que el tema que se presenta ha sido recurrente.

En la primera conferencia sobre *Desafíos para el neoliberalismo: Ordenamiento Territorial y Planificación Estratégica* se reflexiona sobre la forma de hacer planificación y la relevancia que poco a poco va adquiriendo el Ordenamiento Territorial en el contexto de una economía de mercado.

En el año 2003 en el trabajo titulado *Un instrumento para la gestión: la Ley de Ordenamiento del Territorio* se mencionaba textualmente lo siguiente: *nos encontramos en un momento de inflexión donde coexisten la necesidad de reformas para dar respuesta a la sociedad, la presión que ejercen las grandes empresas y ciertos grupos con poder, y el enquistamiento de una estructura administrativa que puja por mantener esquemas tradicionales ya perimidos.*

En el III Seminario se llamaba la atención sobre la necesidad de buscar un nuevo equilibrio entre el interés público y privado y aplicar políticas públicas para disminuir la brecha entre los que participan en este proceso y aquellos que quedan excluidos del mismo.

La inquietud manifiesta durante tantos años encuentra respuesta en el anteproyecto de Ley de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo para la provincia de Mendoza que se presenta en el IV Seminario realizado en el año 2007.

Se busca reflexionar sobre las posibilidades concretas de implementación de esta Ley que intenta paliar los defectos estructurales existentes entre quienes formulan políticas, los que las ejecutan y son los responsables del control, como también sobre las *fuerzas de poder* que pugnan por defender intereses privados y aquellos que pretenden inclinar la balanza en defensa del bien común.

El caso que se presenta pone en el tapete muchos de los temas que hoy preocupan en América Latina y puede servir como experiencia transferible y aplicable a otras realidades que buscan consolidar un desarrollo local a través de un proceso participativo y una forma innovadora de hacer política y de administrar, gestionar y planificar el uso del suelo.

¿PORQUÉ SE CENTRA LA ATENCIÓN EN EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL?

Para responder esta pregunta hay que remitirse a la lógica del mercado y al cambio de modelo de desarrollo de nuestros países en el intento de poder competir a nivel mundial. Si bien a comienzos de los '80 se pensaba que la aceleración de los procesos de integración de la economía mundial y el avance en las tecnologías de comunicación daría como resultado un decrecimiento de la polarización urbana y descentralización del poder económico, a lo largo del tiempo se ha podido comprobar que esto no ha sido así.

Se pasa de una Economía del Bienestar a una Economía de Mercado en la cual el Estado ve reducida su participación en la gestión. El cambio de modelo se cimienta en un Estado prescindente, que deja de ser protagonista de los procesos económicos y cede su rol para la asignación de recursos a los mercados y al sector privado, en vinculación con las privatizaciones que ejecutan. Los estados-nación se encuentran debilitados, las políticas tradicionales no logran atenuar estos procesos. Se busca competitividad y eficiencia en el uso de los recursos y en las ventajas de que dispone cada territorio, hechos que encuentran su explicación en la necesidad de no quedar marginados frente a los procesos de cooperación y asociación propios de un mundo cada vez más interdependiente y más integrado. Se aceleran los procesos de concentración territorial generando nuevas externalidades negativas, pobreza, desempleo, exclusión social y económica, marginación. En consecuencia, las disparidades y desequilibrios se acentúan y el deterioro ambiental cada vez es más evidente.

Frente a esta realidad se comprueba que los instrumentos utilizados hasta el momento no dan las respuestas esperadas y que las formas de hacer planificación ha fracasado porque no ha atendido a uno de los problemas claves que plantea la economía en el territorio, el de la concentración y desequilibrios territoriales y esta realidad exige un cambio en la concepción.

El ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO se constituye entonces en una alternativa viable como expresión espacial de la política económica, social, cultural y ambiental. Un instrumento de planificación y gestión sustentada en una visión integral y sistémica de la realidad que puede llegar a atenuar los efectos de estos procesos y permitir el desarrollo de un sistema de ciudades y de asentamiento humanos rurales mucho más equilibrado y más equitativo socialmente.

Como técnica administrativa el propósito es ejercer una acción voluntaria de intervención en los diferentes aspectos que involucra el ordenamiento ecológico, los usos del suelo y los asentamientos humanos.

Como política parte de una nueva concepción diferente a la tradicional, de carácter transversal a las políticas sectoriales, porque centrar la atención en el territorio como resultado de procesos naturales, históricos, culturales y económicos que llevan a conformar una estructura productiva, socioeconómica y ambiental diferenciada según la identidad de cada lugar.

Esta forma de gestión y planificación no es nueva. Los primeros antecedentes aparecen en la posguerra. En América Latina surge con la planificación urbana en la década de los '70, pero comienza a tomar fuerza en los '80 con la Ley Orgánica de Ordenación del Territorio de Venezuela de 1.983. Más recientemente la Carta Europea de Ordenación del Territorio enfatiza en la necesidad de incorporar este instrumento para corregir los desequilibrios y desarticulación entre estados y regiones de la Unión Europea.

En los últimos tiempos el ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO se ve enfrentado a una renovación conceptual sin precedentes. El cambio sustancial lo constituye la transición de una ordenación voluntarista, dirigida, centralizada desde el Estado hacia una ordenación coordinada, concertada entre distintos actores, aun cuando el que lidere el proceso sea el Estado. Un proceso continuo e interactivo entre la economía de mercado, las acciones con los sectores privados y las actuaciones entre los sectores públicos y jurisdicciones territoriales.

¿Pero cuanto de esto es viable en nuestros países? ¿Es posible su inserción dentro de las actuales estructuras administrativas y de poder? ¿Cuánto de la esencia misma del Ordenamiento Territorial puede transformarse en verdad y cuanto puede quedar solo una utopía? ¿El Estado está preparado para adoptar esta nueva concepción de operar y planificar? ¿Las redes sociales están consolidadas como para participar en este proceso?

Estos y otros interrogantes son los que nos hacemos quienes trabajamos en esta especialidad y son los que nos motivan a buscar respuestas.

El caso que se presenta es un ejemplo de esfuerzo participativo para transformar las utopías del Ordenamiento Territorial en realidad. El ante-proyecto de Ley de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo para la provincia de Mendoza, República Argentina, es un instrumento elaborado por el sector académico-científico que desde una visión interdisciplinaria incorpora fundamentos técnicos y aportes de distintos actores sociales involucrados.

¿QUÉ OCURRE EN LA ARGENTINA?

La realidad argentina es similar a la de otros países latinoamericanos. El modelo neoliberal instaurado en la década de los '90 provoca cambios significativos en sus territorios cuyas consecuencias comienzan a manifestarse de manera más evidente en la actualidad.

La aceleración de la integración a la economía mundial lleva a intensificar la inversión directa extranjera y los flujos del comercio internacional. Se busca mayor competitividad en determinadas ciudades. Las grandes metrópolis pasan a ser los polos que atraen fuertes inversiones y movilizan flujos que traspasan los límites nacionales. Pero no todos los lugares participan y no todos los que lo hacen cumplen las mismas funciones.

Este conjunto de transformaciones tiene reflejo directo a diferentes escalas geográficas, las que son hoy más que nunca interdependientes. Los desequilibrios territoriales y disparidades socioeconómicas se acentúan entre territorios competitivos y marginados, y dentro de los territorios marginados aparecen nuevos enclaves, los territorios estratégicos, en donde la consigna es la explotación competitiva.

Con el propósito de revertir la situación de conflictos y desequilibrios territoriales y sociales, el gobierno encomienda al Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, la definición y puesta en marcha de una *Política de Estado de Desarrollo Territorial* para el mediano y largo plazo que permita reordenar el territorio nacional, articular y gestionar los planes, programas y proyectos de desarrollo territorial de los distintos niveles jurisdiccionales y compatibilizar las políticas y acciones sectoriales que provocan impacto territorial.

La *Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PNDT)*, concibe al Ordenamiento Territorial como una construcción política y social progresiva en función de la identidad territorial y cultural de cada lugar o jurisdicción del territorio y su objetivo general es guiar las acciones con impacto espacial hacia un crecimiento equilibrado, integrado, sustentable y socialmente justo del territorio argentino, construyendo mecanismos de intervención adecuados para aprovechar las oportunidades de desarrollo.

No se concibe como una política territorial tradicional, elaborada sólo por equipos técnicos y en función de una demanda coyuntural, sino que pretende que cada organismo incorpore la dimensión territorial en su gestión de gobierno y a la par, que la sociedad argentina comprenda que este tema es una competencia compartida con las instituciones de gobierno, tomando conciencia de su responsabilidad como actor territorial.

Se trata de una perspectiva de carácter transversal al conjunto de la gestión socio-gubernamental que debe permitir superar la actitud de competencia entre provincias y municipios, para instalar modelos de gestión compartida del territorio en el contexto de un marco territorial nacional consensuado.

En otras palabras el desarrollo territorial depende, por un lado, de una compleja y dinámica vinculación entre territorio - ambiente –economía- sociedad y por otro lado de la construcción de una nueva manera de abordar y construir ese territorio.

Esta Política crea el Sistema Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (SiNDOT), estrategia básica de intervención permanente, cuyo objetivo central es articular y gestionar los planes, programas y proyectos de desarrollo territorial y guiar las acciones sectoriales con impacto territorial a nivel nacional, provincial y local.

El SiNDOT pone en marcha tres componentes básicos que debidamente articulados y movilizados pretenden garantizar el logro de los objetivos de la Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial:

- El Plan Estratégico Territorial Nacional (PET), que define los planes, programas y proyectos a poner en marcha.
- El Sistema de Información, Vinculación y Asistencia Técnica para el Desarrollo y el Ordenamiento Territorial (SIVAT), que genera la información necesaria para la planificación, articula y gestiona las relaciones entre los actores y asiste en términos técnicos, metodológicos y económicos.
- La Ley Nacional de Desarrollo y Ordenamiento del Territorio, que define las normativas y las reglas de juego de la planificación y los proyectos en marcha, la distribución de competencias entre la Nación, las provincias, los municipios y las entidades territoriales de la sociedad y las modalidades de intervención de cada actor.

Con respecto a este último punto, hay que recordar que en Argentina existen antecedentes previos. La primera Ley Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo es la Buenos Aires, (Ley Nº 8912 del año 1977, la que introduce modificaciones por decreto ley 10.128/83 y decreto 3398 del 7 de mayo de 1987). En Mendoza existen antecedentes desde 1972 y más de 12 proyectos de ley sin resolución hasta el momento, al igual que en otras provincias como Salta, San Luis, Río Negro, Tucumán en donde solo existen reglamentaciones parciales que atienden determinados aspectos del ordenamiento territorial.

Argentina es un país federal y por ende existen distintos niveles de competencia y autonomía entre nación, provincias y municipios que determinan diferentes grados de descentralización de poder que se pueden alcanzar. Cada provincia dicta su carta orgánica o constitución, y esta está condicionada a la Constitución Nacional en 5 temas, de acuerdo a la reforma del año 1994: el sistema republicano, los principios de derechos y garantías, la educación y justicia y el régimen municipal autónomo.

La mayoría de las provincias han modificado su constitución, han cambiado la concepción del municipio y han definido distintos criterios para otorgar autonomía. Sin embargo aún

existen todavía 4 provincias que no han modificado su carta orgánica y que tres de ellas se encuentran entre las más grandes y con mayor poder político y económico, Buenos Aires, Santa Fe y Mendoza, provincias en las cuales el intento de ordenar y articular todas las normativas referentes al territorio pueden fracasar al no estar definidos los alcances y competencias de cada nivel jurisdiccional o instrumento a aplicar.

EL CASO DE MENDOZA

La provincia de Mendoza a pesar de no haber avanzado en la reforma constitucional, desde hace más de 20 años viene intentando tener una Ley de Ordenamiento Territorial. Sin embargo es la primera provincia en la Argentina que formula una Ley de Medio Ambiente en el año 1992, legislación modelo que sirve de ejemplo para otras provincias argentinas. Entre sus principios y objetivos contempla al ordenamiento del territorio pero en su implementación las intenciones de articular ambiente y territorio se desvanece.

En el intento de dar respuesta a los desequilibrios territoriales de la provincia se han presentado más de 12 ante-proyectos de Ley de Ordenamiento Territorial que no han llegado a concretarse y en los últimos tiempos las propuestas presentadas adolecen de una serie de problemas:

- Carecen de organicidad.
- Presentan errores conceptuales y jurídicos.
- Hay redundancias y falta de precisión.
- Adolecen de graves fallas técnicas.
- No parten de un diagnóstico territorial.
- No definen jerarquías jurisdiccionales, por lo cual se mezclan desordenadamente.
- No identifican en forma correcta los instrumentos.
- Los ámbitos de competencia no son bien delimitados.
- No definen en forma clara las modalidades de participación ni las formas de control.
- No establecen mecanismos de articulación con la Ley del Medio Ambiente, la Ley de Agua u otras vinculadas al territorio.

Los últimos proyectos presentados en el 2002 y 2005 fueron los detonantes para que el sector académico-científico elevara un informe interinstitucional que es apoyado por la

sociedad en su conjunto. La presión suscitada no solo permite frenar los proyectos sino archivarlos, por lo que en forma conjunta entre los diferentes actores que participan en el territorio se decidió trabajar en una nueva propuesta de ley.

En virtud de esta decisión se firma el Acta Acuerdo Interinstitucional el 28 de diciembre de 2006, entre el Gobierno de la provincia de Mendoza, a través del Ministerio de Ambiente y Obras Públicas, las Comisiones Legislativas, el Sector Académico y Científico de la provincia de Mendoza y otras instituciones. El objeto es implementar acciones conjuntas para la elaboración y presentación de un Ante-proyecto de Ley de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo.

En el Acta mencionada se anexa el documento elaborado el día 4 de diciembre de 2006 en el primer Seminario-Taller Integrador realizado sobre "Aportes para la Ley de Ordenamiento Territorial de Mendoza", en el marco de la Maestría en Ordenamiento del Territorio con orientación en Planificación Estratégica, de la Facultad de Filosofía y Letras, UNCuyo.

Uno de los objetivos del mencionado Seminario fue definir el marco conceptual, actividad básica y necesaria para un trabajo multidisciplinario e interinstitucional, debido a la existencia de distintas posturas teóricas y filosóficas referente a los conceptos que involucra una Ley de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo.

¿Qué se entiende por ORDENAMIENTO TERRITORIAL? ¿Territorio y ambiente son sinónimos o existen diferencias que los distinguen? Estos interrogantes se plantean debido a su naturaleza holística y sistémica, pero a pesar de la confusión de algunos, ambiente es un concepto más amplio que territorio y si bien son dos caras de una misma moneda, no son lo mismo.

Ambiente deriva del latín ambiens, -ambientis, ambere, "rodear", estar a ambos lados y se refiere al conjunto de elementos naturales y antrópicos que interactúan en forma sistémica en un espacio y tiempo determinados. No se trata sólo del espacio en el que se desarrolla la vida sino que también abarca seres vivos, objetos, agua, suelo, aire y las relaciones entre ellos, así como elementos intangibles como los valores naturales, sociales y culturales.

Territorio viene de la palabra "*terra*" (tierra), es decir el área definida (considerada posesión de una persona, institución, país), el receptor absoluto de los procesos sociales y naturales

dentro de un límite administrativo definido. Si bien también tiene fuertes connotaciones culturales al asociarse a la zona de actuación de un determinado grupo humano, su transformación está condicionada en función del uso del suelo (agrícola, urbano, recreativo, etc.), es decir del aspecto espacial de las actividades humanas que son reguladas a través de pautas institucionales y legales que definen las formas de interacción y forma de organización territorial resultante.

Se considera importante centrar la atención en sus diferencias, porque si no se tienen en cuenta, se corre el riesgo de seguir enfatizando en el ambiente sin tener en cuenta al territorio, que es causa y consecuencia de los efectos ambientales y se seguirá sin solucionar muchos de los problemas que hoy persisten o agudizan.

Lo cierto es que ambiente y territorio son un binomio que definen las posibilidades de alcanzar una mejor calidad de vida y el tan ansiado desarrollo sustentable.

Luego de hacer esta salvedad se continúa con la cronología de hechos acontecidos.

En el evento citado se acuerda la forma de organización más conveniente para lograr la mayor cantidad de aportes disciplinares y técnicos posibles, estableciendo etapas, plazos a cumplir y responsabilidades a asumir por lo diferentes actores sociales que participan en el proceso.

La metodología propuesta se define a partir de la conformación de 5(cinco) equipos técnicos interdisciplinarios, representantes de diferentes instituciones que en forma ad-honorem brindan sus conocimientos, esfuerzo y tiempo para trabajar en este proyecto y la organización de talleres para informar sobre los avances que se van realizando y en donde se invita a los que asisten a presentar sus inquietudes y propuestas sobre los temas que trabaja cada equipo.

Las temáticas abordadas por los equipos constituidos son:

1. Objetivos y principios a partir del análisis de la situación territorial actual de la Provincia y el modelo de provincia deseado.
2. Instrumentos del ordenamiento territorial: pautas y criterios para su elaboración.
3. Ámbitos de aplicación o de competencia Provincia-Municipios.

4. Asignación de recursos, mecanismos de financiamiento necesarios para el logro de los objetivos propuestos en el Proyecto de Ley de Ordenamiento Territorial.
5. Articulación con la legislación vigente y penalidades.

El trabajo implica un gran esfuerzo de articulación de acciones que permitan interactuar con los diferentes equipos técnicos, sistematizar y documentar el proceso, hacer gestiones para la obtención de información, difundir los resultados y lograr canales de participación de todas aquellas instituciones con competencia en el tema y con todos aquellos que forman parte de asociaciones intermedias, o que en forma personal, se sumen a este proyecto, actividades que recaen en la coordinación general designada.

El trabajo de los equipos es validado en los talleres dirigidos a técnicos y políticos de las áreas del Gobierno Provincial con competencia en el territorio, Municipalidades, Organizaciones Intermedias y Sociedad en su conjunto.

Los resultados obtenidos permiten estructurar la Ley en 7 libros, los que a su vez contienen capítulos y artículos:

LIBRO I: DISPOSICIONES GENERALES referente al objeto y fines del Ordenamiento territorial, principios generales, conceptos básicos y objetivos.

LIBRO SEGUNDO: INSTRUMENTOS DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL. Plan Estratégico, Planes de Ordenamiento Territorial y Planes Interjurisdiccionales, Plan Ambiental y Planes Sectoriales, Sistema de Información territorial y Evaluación de Impacto Territorial (EIT).

LIBRO TERCERO: SUJETOS DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL, Sistema de Información, Coordinación Institucional y Control del Ordenamiento Territorial (SICICOT) , Unidad de Ejecución, procedimientos.

LIBRO CUARTO: MECANISMOS PARA GARANTIZAR LA INFORMACIÓN Y LA PARTICIPACIÓN SOCIAL, consulta pública y audiencias públicas.

LIBRO QUINTO: FINANCIAMIENTO DEL SICICOT E INSTRUMENTOS ECONÓMICOS PARA EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

LIBRO SEXTO: RÉGIMEN DE PENALIDADES

LIBRO VII: DISPOSICIONES TRANSITORIAS

LOS TEMAS QUE INTERESAN

El proyecto de Ley de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo al que se hace referencia, aborda una gran cantidad de aspectos que guardan en sí una gran complejidad. El propósito en este caso no es hacer un análisis exhaustivo artículo por artículo, lo cual resultaría muy tedioso, sino destacar los temas que se consideran verdaderos aportes y que pueden ser vistos por muchos como utopías, aunque pueden transformarse en realidad.

Uno de ellos es el considerar que *el Ordenamiento Territorial debe ser una política del Estado* porque involucra a todos, no solo a las instituciones que poseen la autoridad para establecer las normas que regulan una sociedad, sino que incluye a otras instituciones como la administración pública, los tribunales, las ONG's, la escuela, unión vecinal, a todos.

Otro es el *propiciar condiciones de gobernabilidad* que no es lo mismo que gobernanza, conceptos distintos pero complementarios al ser la gobernanza una herramienta analítica y descriptiva necesaria para que se dé la gobernabilidad. Si bien la Ley habla de gobernabilidad, es decir de la cualidad de lo gobernable, la gobernanza está implícita al establecer mecanismos de participación y patrones de interacción entre actores estratégicos no sesgados hacia grupos de interés (más equitativos) que permitan la formulación e implementación de las políticas en el menor tiempo y esfuerzo posibles. El propósito de la participación social es el generar las condiciones para que los ciudadanos contribuyan al cumplimiento del bien común e interactúen y sean partícipes proactivos y responsables mediante la opinión informada y fundada en todas las etapas del Ordenamiento Territorial. Tendiente a ello se definen mecanismos de educación, información, integración y participación tales como: publicidad, consultas y audiencias públicas, acciones de amparo. El sustentar la propuesta en *principios y normas que priorizan la equidad y el bienestar general* por encima de los intereses particulares es otro tema relevante, así como también el *respeto de los valores y costumbres de la sociedad con un contenido ético*, al ser los principios rectores:

- el bien común, velando en especial por el derecho al agua, el suelo y el aire, derechos humanos básicos y vitales para el desarrollo de la vida humana y su hábitat,

- la equidad social y el equilibrio territorial, a fin de garantizar el acceso racional y equitativo a los recursos y las oportunidades y beneficios generados socialmente, promoviendo políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar y armonizar el desigual desarrollo de provincias, regiones y municipios (art. 75 inc. 19 de la Constitución Nacional y el Principio 8º de la Declaración de Río),
- el desarrollo sostenible, lo que supone un modo de desarrollo con justicia social y garantías del derecho a gozar de un ambiente sano y equilibrado apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras. (art. 41 de la Constitución Nacional y Principio 4º de la Declaración de Río).

Prevé además una serie de instrumentos debidamente jerarquizados conforme a las competencias jurisdiccionales y existencia de distintas escalas geográficas.

Planes de Ordenamiento Territorial, instrumentos que deben superar situaciones coyunturales y brindar orientaciones de mediano y largo plazo, conforme a una estrategia de desarrollo sustentable. Sus componentes varían conforme al tipo de plan y escala geográfica. Se diferencian dos tipos de Planes de acuerdo a las competencias jurisdiccionales: Plan Provincial y Planes municipales. Todos deben ser aprobados. Mediante ley para el caso del Plan de Ordenamiento Territorial Provincial y aquellos que incluyan convenios con la Nación o surjan de acuerdos interprovinciales o internacionales, por Ordenanza Municipal cuando se trate de Planes de Ordenamiento Territorial Municipales y por Convenio cuando se trate de Programas Interjurisdiccionales e Intermunicipales, en todos los casos previa convocatoria ineludible a Audiencia Pública.

- El Plan de Ordenamiento Territorial Provincial constituye el marco de referencia sistémico y específico para la formulación y gestión de las acciones públicas y privadas y define una serie de presupuestos mínimos entre los que se destacan: el establecimiento de grandes directrices territoriales en el corto, mediano y largo plazo, la determinación de las prioridades de la acción pública y privada a escala provincial, la definición de zonas homogéneas, heterogéneas y de interfaces en relaciones de compatibilidad, complementariedad e incompatibilidad entre usos del suelo y externalidades conflictivas, el fijar el orden de prioridades para la utilización, defensa y conservación de los recursos naturales y antrópicos y las acciones que aseguren el

desarrollo sustentable, el proponer y contener la estructura y metodología de participación ciudadana y el desarrollar procesos de descentralización y fortalecimiento municipal, especialmente de transferencia de funciones y de asistencia técnica-institucional que se consideren imprescindibles para la ejecución de la presente ley.

- Los Planes Municipales de Ordenamiento Territorial son los que sirven de marco para la adecuada coordinación de los distintos programas, proyectos y acciones en el corto, mediano y largo plazo con incidencia a nivel municipal y son los que deben establecer acciones, políticas y estrategias para la parcelación y regularización dominial de predios urbanos, rurales y de secano, el establecimiento de coeficientes de densidad de la población (C.D.P.), intensidad de la edificación (Factor de Ocupación Total - F.O.T.), porcentaje de ocupación del suelo (Factor de Ocupación del Suelo - F.O.S.), códigos de edificación, mecanismos que garanticen la creación y preservación de los espacios públicos.

Los planes que deben articularse con los Planes de Ordenamiento Territorial bajo una estrategia integradora son: Plan Estratégico de Desarrollo, Planes Sectoriales, Plan Ambiental.

Otros instrumentos propuestos son:

El Sistema de Información Territorial, el que debe ser de acceso público y gratuito y estar destinado a recopilar, procesar, organizar y difundir toda la información necesaria para el conocimiento del territorio y su dinámica, para la elaboración, ejecución y seguimiento de los Planes de Ordenamiento Territorial y para publicar, en forma gratuita, la información referente al territorio. Su constitución surge a partir de la conformación de una red interinstitucional de información territorial que incluye al Sector Científico y organizaciones de la Sociedad Civil y coordina los canales de información necesarios para el mejor desarrollo de las actividades públicas y privadas.

La Evaluación de Impacto Territorial (EIT), un nuevo instrumento que está siendo utilizado en Europa para monitorear el desarrollo de los planes de Ordenamiento Territorial. Su propósito es identificar, interpretar y evaluar las consecuencias geográficas, sociales y económico-financieras que puedan causar las acciones o proyectos públicos o privados en el equilibrio

territorial, la equidad social y el desarrollo sustentable. La EIT debe incluir aspectos geográficos, sociales y económicos. Los aspectos geográficos permiten identificar los diferentes usos que el hombre puede hacer de la tierra y evaluar las formas de organización resultantes de acuerdo a su grado de compatibilidad o incompatibilidad, las necesidades de la sociedad y las características intrínsecas del medio natural y su relación con el antrópico. Los aspectos sociales se incorporan a los efectos de contribuir al desarrollo humano integral y los aspectos económico-financieros para poder comprender la relación costo-beneficio de las distintas actividades que se desarrollan o que se propongan.

La Auditoría Externa de Impacto Territorial, con la idea que se incorpore como procedimiento para medir la capacidad que tienen los Planes de Ordenamiento Territorial y sus Programas y Proyectos para intervenir en el logro del modelo territorial deseado. Esta actividad debe ser competencia de Universidades o Institutos de Investigación bajo la modalidad de consultoría externa.

La propuesta de un modelo de gestión sistémico y eficiente, centrado en una visión integral y estratégica de la Provincia, y de los Municipios, concepción que responde a la propia naturaleza del territorio al enfatizar en las interrelaciones entre el medio natural y humano, entre lo económico, lo ambiental y social, relaciones que se dan en un espacio y tiempo determinado. Este ha sido el tema más difícil de resolver debido a la complejidad que entraña y también el más controversial por los intereses en juego. Atendiendo nuevamente a la naturaleza propia del Ordenamiento Territorial se opta por un modelo de gestión innovador sustentado en la conformación de un Sistema interinstitucional que es coordinado por un ENTE que tiene facultades de autoridad de aplicación de la Ley.

- *El Sistema de Información, Coordinación Institucional y Control del Ordenamiento Territorial (SICICOT)* comprende al conjunto de organismos, normas y procedimientos administrativos que hacen posible la planificación del ordenamiento territorial, su aplicación y control interno y externo para el cumplimiento del objeto de la ley propuesta. La finalidad es imprimir una nueva dinámica al sistema actual, a través de un sistema de coordinación y decisión en el que participen todos los diferentes actores implicados, respetando en forma estricta las exigencias de celeridad, transparencia y objetividad. Esto significa cambiar parcialmente y en forma gradual la metodología de trabajo vertical por la cooperación transversal que involucra lo social,

lo político, lo económico, lo ambiental y territorial como una unidad indisoluble y poner énfasis en las vinculaciones múltiples, dinámicas y cambiantes entre sus diferentes actores, para poder actuar, de manera sinérgica, en el diseño de nuevas políticas territoriales, como actividades que deberán necesariamente plantearse de manera coordinada.

- *El Ente Provincial de Ordenamiento Territorial* a crearse, es el organismo rector y coordinador del SICICOT como autoridad de aplicación de la Ley. Es de carácter descentralizado y autárquico, vinculado funcionalmente del Poder Ejecutivo Provincial, con personería jurídica, capacidad de decisión y recursos financieros propios. Lo integra un Consejo de Ordenamiento Territorial y una Unidad de Ejecución.
- *El Consejo de Ordenamiento Territorial* es el órgano de tratamiento y resolución de temas que involucra el Ordenamiento Territorial según la materia y la pertinencia del tema a tratar. Lo conforman representantes de los organismos e instituciones que participan en el SICICOT, entre ellos los municipios, organismos científicos, académicos, colegios profesionales y las organizaciones de la sociedad civil, los que son llamados a participar conforme al tema a tratar.
- *La Unidad de Ejecución* es la que tiene la misión es coordinar la actuación de los organismos que participan en el Sistema ofreciendo un espacio de concertación y consenso. Es la responsable de proponer, recibir, tramitar, ejecutar y controlar las iniciativas referentes al Plan Provincial de Ordenamiento Territorial, programas y proyectos, la participación social y ciudadana y la de los organismos científicos y académicos, las de capacitación y asesoramiento, además de coordinar las políticas y prácticas catastrales, los procedimientos de controles cruzados para hacer más transparentes las decisiones, aplicar las medidas y procedimientos coactivos necesarios para preservar el medio ambiente y el equilibrio territorial, conforme a los principios preventivos y precautorios, diseñar en acuerdo con los organismos integrantes del SICICOT, poner en marcha el Sistema de Información Territorial y vigilar el cumplimiento de la Ley de Ordenamiento territorial. La propuesta es que esté integrada por siete (7) especialistas en planificación del desarrollo y

ordenamiento territorial, con formación de grado y en diferentes disciplinas y campos de aplicación. Su selección es mediante concurso público de antecedentes y deben ser designados por el Poder Ejecutivo, por el término de cinco años, al igual que el Director Ejecutivo que se designe.

Se incorporan además *instrumentos para la captación de recursos, canalización y direccionamiento de la inversión conforme a programas de promoción de las actividades económicas*. El propósito es recuperar las plusvalías por parte del Estado Provincial y los Municipios y promover o desalentar actividades en el territorio en base a los supuestos contenidos como fines estratégicos en los Planes de Ordenamiento Territorial de cualquier nivel. Se definen prioridades de inversión y pautas estrictas para ejecutar cualquier obra pública de acuerdo a los objetivos de la Ley y los Planes de Ordenamiento Territorial.

¿ES VIABLE LA PROPUESTA PRESENTADA?

Si por utopía entendemos un proyecto, idea o sistema irrealizable en el momento en que se concibe, se debe considerar que están dadas las condiciones necesarias para que la propuesta presentada se transforme en realidad.

En primer lugar existe la imperiosa necesidad de minimizar los efectos de la lógica del mercado, tales como el uso indiscriminado del territorio en aquellos lugares considerados competitivos y estratégicos, el crecimiento sin control en ciudades que actúan como nodos de las redes que entretiene la estrategia de integración del comercio mundial, la competencia inequitativa en aquellos lugares que no resultan atractivos a la inversión extranjera, los territorios que pasan a ser marginados, la pérdida permanente y progresiva de capital natural, cultural y social.

En segundo lugar esta forma de hacer planificación surge como alternativa válida para el tan ansiado desarrollo sustentable al considerar el dónde y el quiénes.

Se trata, como anteriormente se menciona, de una política de Estado que tiene como principio básico el bien común y que poseen una metodología propia que permite diagnosticar, construir escenarios y elaborar propuestas tendientes a alcanzar:

- La ocupación integral y equilibrada del territorio.
- El aprovechamiento racional de sus recursos naturales.
- La organización de los usos del suelo en función de las aptitudes naturales.
- La convivencia social, sin exclusión de los sectores más desprotegidos.
- La preservación de la identidad de un lugar y del patrimonio natural y cultural.
- La protección de los espacios públicos.
- La satisfacción de las necesidades básicas de la población.
- La disminución de la fragmentación territorial y desintegración social.

Otra condición básica es que la propuesta de Ley de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo reúne los requisitos básicos que debe tener una Ley de este tipo:

- Tiene una estructura lógica, es decir parte de la definición conceptual de cada instrumento que propone y define su aplicación a distintas escalas.
- Los principios y fines se formulan a partir del diagnóstico de la situación actual del territorio y el ambiente.
- Los ámbitos de aplicación se delimitan claramente para no generar superposiciones de funciones.
- Los mecanismos de gestión propuestos responden a la falta de coordinación y control existente actualmente en el Estado.
- Establece la forma de coordinación entre los instrumentos propios del Ordenamiento del Territorio y otras normativas vinculadas, delimitando ámbitos de competencia y funciones específicas.
- El proyecto es pertinente y eficiente. La pertinencia la da el establecimiento de lineamientos generales sobre el Ordenamiento del Territorio, los principios y fines definidos a partir del diagnóstico de la realidad y la imagen objetivo o modelo territorial que se pretende alcanzar. La eficiencia la da la identificación clara de los instrumentos jurídicos y prácticas administrativas, la creación de mecanismos institucionales que permiten la resolución de conflictos territoriales con la participación de la comunidad científica y técnica local, como también la identificación

de los instrumentos (Plan de Ordenamiento Territorial Provincial, Planes Municipales, etc.), y el establecimiento de los mecanismos y plazos para su elaboración. Pero además la consideración expresa de los recursos financieros necesarios para desarrollar esta labor técnica en plazos predeterminados, el fortalecimiento de los mecanismos de control para un funcionamiento más ágil y eficaz, reafirmando y reforzando el poder de policía que ya tiene el municipio y el reconocimiento de la necesidad de contar efectivamente con un Sistema de Información Territorial de acceso público y gratuito, de administración conjunta entre los municipios y el gobierno provincial.

Pero sobre todo sus principios y fines responden a los problemas actuales detectados por el sector académico y científico y la comunidad en general.

Sin embargo existen riesgos que pueden impedir que esta utopía se transforme en realidad. A lo largo de todo el proceso el sector político y el empresarial, especialmente el de los grandes empresarios, demostraron desinterés por el tema y esto es preocupante....

Si los actores políticos son los que deben velar por el bien común, se ha demostrado que no todos trabajan en pos de alcanzar este objetivo. En el caso de los empresarios, responden a la lógica del mercado y solo reclaman reglas claras para poder invertir, por lo que la solidaridad social pasa a un segundo lugar. En ambos casos se trata de actores que tienen una gran incidencia en el territorio, lo social, económico y ambiental y son sus decisiones las que repercuten actualmente.

Tal como expresa Méndez Vergara⁵, el proceso de Ordenamiento Territorial en América Latina no ha sido eficiente en la evaluación de los impactos que causan las actividades económicas sobre el ambiente, ni en la eliminación de problemas sustantivos que afectan a la sociedad, la configuración territorial y al ambiente en general, a lo que agrega Vega Mora esto obedece fundamentalmente a consideraciones de tipo político, económico y organizacional (Vega Mora, 1997; 2001).

⁵ Universidad de Los Andes, Facultad de Ciencias Forestales y Ambientales, Instituto de Geografía y Conservación de Recursos Naturales, Mérida, Venezuela, 2000, 283 pág.

Es decir que los obstáculos más importantes para darle viabilidad al proyecto se relacionan con la voluntad política, el poder económico y las formas de gestionar el territorio.

Si el TERRITORIO en sí es sistémico también su régimen institucional debe serlo. Se requiere de una forma de organización para la acción diferente a la existente hasta hoy en el Estado, una estructura organizacional flexible que haga partícipe a todas las áreas y reasigne funciones que permitan un eficaz y productivo manejo de la información territorial y ambiental, condición básica para hacer Ordenamiento Territorial debido a la naturaleza holística que tiene. Esto no supone la sustitución de las competencias propias de cada institución con competencia en el tema sino su efectiva coordinación.

En la realidad hasta hoy esto no ha sido así. No solo existe superposición de competencias y funciones sino que la gestión ha sido siempre verticalista, compartimentada, y rígida, además de actuar a destiempo, se trabaja en la coyuntura sin tener en cuenta el corto, mediano y largo plazo.

Esta situación ha dado lugar a improvisaciones, a tomar decisiones con un gran nivel de incertidumbre, a generar vacíos de gestión y mecanismos de control débiles, lo que ha provocado que la organización y uso del territorio no se realice acorde con las potencialidades y limitaciones del mismo, ni se tengan en cuenta las expectativas y necesidades de la población.

En los talleres realizados tanto para organismos del Estado como para municipios y comunidad en general dos temas fueron recurrentes, la falta de coordinación y control manifiesta en el accionar de los organismos públicos.

Existen antecedentes internacionales, nacionales, provinciales y municipales que permiten afirmar con certeza que la mayoría de las causas de los problemas de Ordenamiento Territorial se deben a las deficiencias detectadas en la gestión pública.

En este sentido, la situación de Argentina y particularmente la de Mendoza, coincide plenamente con el diagnóstico que hace A. Massiris Cabeza (2002) sobre las políticas de Ordenamiento Territorial implementadas en quince países latinoamericanos, en los que se puede detectar obstáculos comunes:

- El OT plantea la necesidad de articulación con las políticas sectoriales; esta unión aunque subyace en la conceptualización de las normas ha estado ausente en la práctica.
- No existe una organización propia para la gestión del ordenamiento, ni un marco legal que regule, con visión integral, la planificación del territorio.
- Hay ausencia de una cultura del trabajo coordinado, interdisciplinario y abierto, que facilite el intercambio fluido de información entre los distintos organismos que participan en la gestión.
- Existe una débil visión prospectiva de las políticas de Ordenamiento Territorial.
- La participación ciudadana dista mucho aún de ser activa y decisiva, debido a la incredulidad frente al proceso, un cierto temor de los ciudadanos a involucrarse.
- Existe un escaso dominio de metodologías de consensos y de resolución de conflictos en los procesos de concertación, que permitan, por ejemplo, evitar que los actores poderosos impongan sus intereses individuales por encima del interés colectivo.

Por todo lo expuesto se entiende que es imperioso encontrar soluciones viables para optimizar la gestión territorial.

Frente a la necesidad de compatibilizar las decisiones territoriales, la Ley propone la constitución de un Sistema de Información, Coordinación Institucional y Control del Ordenamiento Territorial. El propósito es imprimir una nueva dinámica al Sistema actual, rompiendo los compartimentos estancos, a partir de la implementación de una nueva modalidad de trabajo que aproveche las estructuras y cuadros profesionales actuales del Estado, pero cambiando parcialmente la metodología de trabajo vertical por la cooperación transversal para poder actuar de manera eficiente en el diseño de nuevas políticas territoriales. En este Sistema los actores sociales deben cumplir roles activos en la gestión poniendo especial énfasis en:

- La comunicación y coordinación institucional de los distintos actores vinculados con el ordenamiento territorial y usos del suelo.
- El ejercicio de los mecanismos de participación de la población involucrada en los procesos de ordenamiento territorial y usos del suelo.

- La capacitación de los cuadros técnicos y profesionales del Estado para gestionar el territorio.
- Campañas de difusión y educación para que la población pueda garantizar el control social responsable.

En consecuencia la propuesta es trabajar en el corto plazo de manera coordinada, funcional y eficiente en los temas referentes a los usos del suelo, para alcanzar las metas propuestas en el mediano y largo plazo conforme a los principios y objetivos que definen el modelo de provincia que ha sido consensuado entre todos. La suma de las decisiones de corto plazo debe conformar el escenario de mediano y largo plazo.

Esta forma de trabajo exige una estructura organizacional flexible, es por ello que la Ley propone la creación de una autoridad para su aplicación, un Ente Provincial de Ordenamiento Territorial como organismo rector y coordinador del Sistema compuesto por un Consejo Consultor donde intervienen representantes de municipios, organismos científicos, académicos, colegios profesionales y organizaciones de la sociedad civil, según la materia y la pertinencia del tema a tratar, además de una Unidad de Ejecución cuya misión es tratar de lograr lo que hasta ahora no se ha conseguido, el coordinar la actuación entre organismos con competencia en el Ordenamiento Territorial ofreciendo un espacio de concertación y consenso.

El nuevo concepto de gerencia lo aplica la Unidad, la que se concibe como una organización reducida, de alta capacidad técnica, con procedimientos transparentes y ágiles, integrada por especialistas en Ordenamiento Territorial, una estructura no burocrática, autárquica, de carácter interdisciplinar y técnico más que político. Sus funciones son coordinar acciones y asesorar en temas referentes a la gestión del Territorio. Es la encargada a la vez de la incorporación de tecnologías para poder trabajar con criterios flexibles y que permitan orientar el crecimiento según la imagen futura consensuada y dar opciones para decidir dónde instalarse minimizando los efectos negativos medioambientales. Pero es la que debe también priorizar los controles cruzados y la transparencia de las decisiones, canalizando la participación pública a través del Plan.

Tal como se ha señalado en los talleres realizados, es notable la falta de cumplimiento de las distintas obligaciones que se establecen en las leyes, o el cumplimiento deficiente de las

mismas, como así también la falta de reglamentaciones que se consideran necesarias para que las leyes se tornen operativas.

Mecanismos de control existen pero no se utilizan y si lo hacen, no se aplican en forma eficiente, para lo cual se propone que la Unidad ante una acción que impacte en el territorio o para el monitoreo y revisión de los Planes de Ordenamiento Territorial, coordine la realización de controles entre la Declaración de Impacto Ambiental (DIA) y la Declaración de Impacto Territorial (DIT), considere controles externos por parte de la Legislatura, los Organismos autárquicos y Concejos Deliberantes y el control social por parte de la Comunidad académica-científica y la Sociedad Civil Organizada.

La participación del sector académico-científico se la considera imprescindible para la capacitación y asesoramiento sobre el Ordenamiento Territorial, la formulación de propuestas de programas y proyectos, el monitoreo y control de los procesos a través de informes, dictámenes y declaraciones.

La de la Sociedad Civil Organizada (Organizaciones Intermedias, ONG) es la clave en este proceso y se la puede formalizar a través de la creación de la figura del Defensor del Pueblo, la que está incorporada en la Constitución Nacional, a fin de que reciba las inquietudes, las procese técnicamente, las plantee y luego dé respuestas adecuadas a sus representados. Se reitera la necesidad de que las autoridades den cumplimiento a la obligación constitucional, prevista en el art. 41 de la Constitución Nacional y en la Ley de Medio Ambiente, respecto de la información y educación ambiental. Se parte de la premisa que la mayor conciencia pública y la implicación en problemas territoriales y ambientales permitirán proteger mejor el derecho de cada persona de las generaciones presentes y futuras de vivir en un hábitat y ambiente adecuado a su salud y bienestar. Con este fin es necesario asegurar el acceso público a la información sobre lo territorial y ambiental y fomentar la participación pública en la toma de decisión que afecta al territorio y el ambiente para su mejor control.

Esta modalidad de trabajo, en donde confluyen los intereses de diferentes agentes que inciden en la organización del territorio, puede permitir “negociar” alternativas en pos de la elección de aquella que ocasione menor perjuicio económico, social y ambiental. Los

instrumentos para lograr vencer algunos de estos obstáculos, tal como se menciona, están contenidos en el proyecto de ley, solo falta voluntad política para concretarlo.

Si no existe decisión política para la sanción de la Ley y su aplicación, los esfuerzos de los distintos actores serán en vano. Las fuerzas de poder en pugna pueden hacer fracasar la propuesta.

Pero ¿cómo lograr que se trate? La respuesta es a través de la participación pública que puede incidir en la toma de decisiones y ejecución de acciones (Principio 10º de la Declaración de Río y arts. 164 y 165 de la Declaración de Johannesburgo), previstas en este proyecto de Ley.

Si es sancionada la Ley todavía queda un largo camino que recorrer. Es necesario reglamentarla y poder poner en marcha los mecanismos e instrumentos más adecuados. Esta etapa es clave, debe ser más técnica que política, por lo que es importante contar con la participación del sector académico-científico para poder definir los grados de competencia de las distintas jurisdicciones, sumar los presupuestos mínimos territoriales a los ambientales, seleccionar los mecanismos y prácticas administrativas más eficientes y definir la modalidad de capacitación para quienes deben intervenir en el proceso.

En la medida que la Sociedad en su conjunto logre vencer los intereses en juego, consiga su aprobación y sanción legislativa e internalice el espíritu de la Ley se podrá exigir una forma de gestión y control más pertinente y eficiente para conducir este proceso.

¿Pero podrá concretarse? Este es el gran interrogante, las condiciones están dadas. La sociedad mendocina ha demostrado ser conciente y responsable de sus derechos y obligaciones, quiere participar y sabe cómo hacerlo.

Si se logra transformar esta utopía en realidad se habrá dado un paso muy importante ha ser imitado, sin lugar a dudas, en otros lugares del país y América Latina.

Bibliografía

AA.W. Anteproyecto Ley de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo. Marco Regulatorio, 1º Edición, Mendoza, Argentina, Universidad Nac. de Cuyo, 2007, ISBN 978-987-575-065-4.

Conferencia Europea de Ministros Responsables y ordenación del territorio (CEMAT), Carta Europea de Ordenación del Territorio, Torremolinos (España), 20 de Mayo de 1983.

Gobierno Nacional, Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Argentina 2016. Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, 2008.

Gudiño de Muñoz, María E., D' Inca, Verónica y otros. Un instrumento para la gestión: La Ley de Ordenamiento del Territorio, en II Seminario Internacional: La interdisciplina en el Ordenamiento Territorial, Mendoza. Publicación en CD-Rom/DVD. 2003.

Gudiño de Muñoz, María E., Desafíos para el neoliberalismo. Ordenamiento territorial y Planificación Estratégica, en Revista Proyección, Mendoza, Nº 2, p. 33-40, ISSN/ISBN: 16670876. 2002.

Massiris Cabeza, Angel, Ordenación del territorio en América Latina, en Scripta Nova, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Barcelona, vol.VI, p.1 - 30, 2002.

Méndez Vergara, Elías, Ordenamiento territorial-ambiental: desarrollo responsable y sostenible, en Revista geográfica venezolana, ISSN 1012-1617, Vol. 41, Nº 2, 2000, pags. 281-301

Vega Mora, Leonel, Gestión Ambiental Sistémica: Un nuevo enfoque funcional y organizacional para el fortalecimiento de la gestión ambiental pública, empresarial y ciudadana en el ámbito estatal, 1º ed. Bogotá, Tercer Mundo Editores, 2001.